



Los intendentes ante la prevención social del delito: entre exceso de inversión y desinterés en dos municipios de la provincia de Buenos Aires

Candice Martínez*

Resumen

Este artículo describe la consolidación del rol de los gobiernos municipales como actores de las políticas de seguridad en la prevención del delito en la Argentina. Basado en una investigación etnográfica en dos municipalidades del Conurbano Bonaerense, analiza las representaciones y las prácticas de los actores municipales comprometidos en la lucha contra el delito. La primera parte del artículo aborda el fracaso de la democratización de las políticas de seguridad y la formulación, en 1999, de un plan de prevención del delito a cargo del gobierno federal. La convocatoria a los gobiernos municipales para poner en práctica medidas de prevención social del delito juvenil aparece como una solución por descarte, destinada a romper el monopolio de los policías en la lucha contra el delito. La segunda parte analiza cómo aplicaron ese plan dos gobiernos, y muestra cómo esos actores locales se reapropian las medidas de prevención social y las someten a sus propias prioridades, sin por eso darles un lugar central en la acción pública municipal.

Palabras clave: Políticas de seguridad – Prevención del delito – Gobiernos municipales
- Políticas públicas – *Implementation theories*

* Doctora en Sociología (l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris- Universidad Nacional de General Sarmiento/Instituto de Desarrollo Económico y Social), investigadora del Institut du Développement Social de Haute Normandie (Francia). Contacto: martinezcandice@yahoo.fr.

Abstract

This article addresses the strengthening of local governments as actors of security policies in the field of crime prevention in Argentina. Based on an ethnographic investigation in two local councils of the Buenos Aires suburbs, it analyzes both representations and practices of local authorities committed to crime fighting. The first part reconsiders the failure of the democratization of security policies and the formulation of a crime prevention public policy by the federal government in 1999. Hence, in that context, reaching out to local councils to implement social measures to prevent delinquency made sense; appearing, however, as a solution by default, whose main objective was to break police monopoly in crime prevention and repression. The second part shall analyze how this program was put into practice by two local governments with diverging characteristics. It will show how these local actors embrace social prevention measures, submitting them to their own priorities, yet without setting them at the core of local public action.

Key words: Security policies – Crime prevention – Local councils – Public action – Implementation theories

Resumo

Este artigo descreve a consolidação dos governos municipais como atores nas políticas de segurança em torno da prevenção da criminalidade na Argentina. Com base na pesquisa etnográfica nos dois municípios nos subúrbios de Buenos Aires, analisa as representações e práticas dos actores locais na luta contra o crime. A primeira parte do artigo fala sobre o fracasso da segurança de políticas de democratização e a formulação de um plano para a prevenção do crime, o governo federal em 1999. A chamada para os governos locais implementar as medidas de prevenção social da delinquência juvenil aparece como padrão, projetado para quebrar o monopólio da polícia na luta contra o crime. A segunda parte analisa a implementação deste plano pelos dois governos e mostra como esses atores locais estão exigindo medidas de prevenção social, submetendo-os a suas próprias prioridades, no entanto, dando-lhes um lugar central na ação pública municipal.

Palavras-chave: Política de segurança - Prevenção da política pública de crime - Títulos as teorias de aplicação

Introducción

Con el arribo al poder del presidente Fernando de la Rúa —candidato de la Alianza elegido en 1999—, la lucha contra la delincuencia juvenil en Argentina se constituyó como objeto de la acción pública. Ese gobierno centrista adopta un plan de seguridad

llamado Plan Nacional de Prevención del Delito. Anunciado desde el principio como un plan muy ambicioso destinado a luchar a la vez contra el aumento de los abusos policiales y contra los delitos en todas sus formas, poco a poco se refocalizó en la prevención social del delito de los jóvenes de los barrios desfavorecidos: de monoblocks, villas miseria y asentamientos ubicados dentro, o en la periferia, de las principales ciudades argentinas. Su puesta en marcha fue confiada a los gobiernos municipales, unidad administrativa que, sin embargo, no contaba con competencias en asuntos de seguridad interior.¹

Su implementación marca un punto de inflexión en la acción pública en materia de seguridad. Antes de su lanzamiento, la lucha contra el delito fue objeto de numerosas declaraciones y de diversas medidas, que eran llevadas adelante por las provincias y se centraban en reformas de las fuerzas policiales.² El Plan Nacional de Prevención del Delito se concibe como una política gubernamental que baja del Estado federal hacia los gobiernos municipales. Así, este plan les atribuye un nuevo rol a instancias gubernamentales que, hasta entonces, estaban poco implicadas en la lucha contra el delito. Además, pone al concepto de prevención del delito como piedra angular de las políticas de seguridad e introduce medidas de prevención social destinadas a jóvenes que provienen de barrios desfavorecidos. En particular, para aquellos considerados “en situación de riesgo” o ya comprometidos con actividades ilícitas. Para eso, el plan cuenta con un programa específico llamado Comunidades Vulnerables.³

Para los actores que idearon ese plan, se trata de evitar que los jóvenes de los barrios desfavorecidos delincan para sobrevivir y, al mismo tiempo, “que la policía los mate”.⁴ Este plan se inscribe en la movilización de actores políticos y asociativos que provienen de la defensa de los derechos humanos y que buscan poner fin a la cuestión de las “violencias policiales”. Para estos actores la inseguridad no debe ser ya considerada exclusivamente como una cuestión penal y policial: es una consecuencia de la cuestión social. O, más bien, de cómo el Estado se desentiende de toda una serie de problemas sociales. La solución que proponen es la de actuar sobre la “vulnerabilidad social” de los jóvenes de los barrios desfavorecidos.

El objetivo del Plan Nacional de Prevención del Delito es inventar nuevas modalidades de acción e introducir nuevos actores para luchar contra la delincuencia.

¹ El Estado argentino es federal. Se divide en 23 jurisdicciones llamadas provincias a las que se agrega la Capital Federal, autónoma desde 1996. Cada provincia cuenta con gobierno propio —encabezado por un jefe de Gobierno elegido a través del sufragio directo— y de un parlamento bicameral. Cada provincia tiene varias municipalidades que cuentan a su vez con autoridades elegidas que forman los gobiernos municipales.

² Entre 1997 y 1999, varios gobernadores de provincias adoptaron planes de seguridad que tenían como objetivo principal reformar las fuerzas policiales. Estas reformas acrecientan el rol de los gobiernos municipales para controlar y definir las misiones de los comisarios de policía a nivel local. Incluyen, también, medidas destinadas a bajar el delito, aunque éstas aparecen como secundarias y se basan sobre todo en la prevención de situaciones. Es decir, se sostiene sobre la idea de reducir las oportunidades materiales que permiten que se comenten delitos. Privilegia también la puesta en marcha de mejoras urbanísticas.

³ La prevención social tiene como objetivo actuar sobre la delincuencia a través de intervenciones sociales focalizadas en autores potenciales de delitos. Dicho de otra manera: se trata de tener un impacto anticipadamente sobre “las causas sociales del delito” (Body-Gendrot; Duprez, 2001); (Hebberecht; Sack, 1997).

⁴ Entrevista con el director de política criminal.

Ir más allá de los actores tradicionales que participan en la lucha contra el delito, cuyos modos de acción son juzgados no democráticos, e inadaptados, para actuar sobre la dimensión “social” de la delincuencia. Es por eso que la puesta en marcha del programa Comunidades Vulnerables se confía a los gobiernos municipales. El plan les atribuye una nueva misión: poner en práctica acciones de prevención social de la delincuencia en los barrios desfavorecidos en los que la delincuencia es considerable. Concretamente, los gobiernos municipales deben promover “la integración social” de los jóvenes y participar en la “democratización de la política criminal”.⁵ En esta política pública, el término democracia es utilizado en referencia al garantismo penal, corriente de pensamiento que advierte contra los ataques, por parte de instituciones del Estado, a los derechos y libertades fundamentales. En particular, se refiere a las instituciones penales.⁶ Esta política parte de una hipótesis:⁷ que los gobernantes locales son capaces de llevar a cabo una acción pública en materia de seguridad que se correspondería con una democracia entendida como un espacio político que protege los derechos fundamentales de los ciudadanos, incluso de los más débiles,⁸ de la omnipotencia del Estado.

Esta estrategia que intenta volver la política criminal más “social” y más “democrática” a través de la descentralización de la lucha contra la delincuencia al nivel de los gobiernos municipales, fue un fracaso. De hecho, más allá del llamado general a la prevención social, incorporar estas prácticas en las prácticas políticas locales fue imposible. ¿Cómo se explica tal fracaso? En primer término, por la poca importancia que realmente se le dio a la prevención del delito por parte de los gobernantes, más allá de la importancia creciente del tema en el espacio público. Hay una disyunción entre la agenda pública y la agenda política que se explica en parte por el rol hipertrofiado de la política “pura” en un sistema en el que los clivajes de los partidos están atravesados por otros clivajes mucho más profundos.⁹ La vida política se concibe como una lucha por el poder y por la movilización de los votantes o de los militantes. La segunda razón, muy ligada a la primera, es la debilidad del Estado: aquello que se presenta en los debates públicos como una cuestión institucional traduce la difícil cuestión de la relación entre el Estado y la política, entre el Estado y la sociedad civil (Méndez, O'Donnell, Pinheiro, 1999). En realidad, la prevención es algo marginal para los concejales municipales que ven en ella un costo inútil y prefieren la gestión habitual de los problemas sociales. La

⁵Fragmentos del documento de presentación del Programa Comunidades Vulnerables del Plan Nacional de Prevención del Delito, Ministerio de Justicia, 2001.

⁶El contenido y la filosofía que subyacen en el Programa Comunidades Vulnerables fueron influenciados por las obras del jurista argentino Eugenio Raúl Zaffaroni, que se reconoce como parte del garantismo penal, corriente que defiende la utilización del derecho como “garantía” de los derechos individuales (“las garantías penales”) e instrumento de defensa de los dominados.

⁷Pierre Muller explica que toda política pública reposa de manera implícita sobre una hipótesis. Una manera de analizar una política pública sería deconstruir esta hipótesis y confrontarla con datos empíricos para ver en qué medida puede ser validada o no (Muller, 2013).

⁸Touraine, 1994; Dworkin, 1977.

⁹ El autor de referencia sobre la “puesta en política” de una situación es Edelman (Edelman, 1991).

puesta en práctica de esta política revela la incapacidad de los gobernantes locales de incorporar a los sectores populares como ciudadanos.¹⁰

Este artículo se apoya en los aportes de los trabajos de análisis de políticas públicas (*policy analysis*) que se interesaron por la puesta en práctica de políticas públicas, conocidas como *implementation theories*.¹¹ Desarrollada a partir de la década del setenta, esta aproximación invierte la mirada sobre el Estado y se interesa por la aplicación de las decisiones públicas. Este enfoque *bottom-up* (de abajo a arriba) permite reinterrogar sobre las dificultades de la acción pública. De hecho, como la implementación de Comunidades Vulnerables se confía a los gobiernos municipales, el trabajo de campo privilegió ese nivel para intentar comprender el fracaso de una política pública destinada a luchar contra la delincuencia, pese a que el fracaso de las reformas en términos de seguridad en Argentina fue visto como la consecuencia de prácticas y decisiones de actores políticos situados a nivel federal. Sin embargo, en un país federal, el lugar de las provincias y de las municipalidades es central para comprender la puesta en marcha de políticas. Más aún cuando son descentralizadas, y este es el caso del Plan Nacional de Prevención del Delito y del Programa Comunidades Vulnerables.¹²

Por eso, entonces, la investigación de campo tomó como objeto la puesta en práctica de ese programa y se situó al nivel de los gobiernos municipales. El trabajo de campo llevó 18 meses, entre 2006 y 2008. Movilizó diferentes métodos: análisis documental, entrevistas y observaciones participantes. Una primera serie de entrevistas fue realizada a varios miembros del equipo que trabajó en la formulación del Plan Nacional de Prevención del Delito en la Dirección Federal de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Luego, el trabajo de campo siguió en dos municipalidades de la provincia de Buenos Aires que aplicaron el Programa Comunidades Vulnerables. San Blas es un partido muy adinerado desde los cincuenta. El programa Comunidades Vulnerables se aplica en una villa miseria llamada "La Caverna". A la inversa, 11 de septiembre es un partido muy popular gestionado por el Partido Justicialista (más conocido como "Partido Peronista"). El Programa Comunidades Vulnerables se lleva a cabo en un barrio de viviendas sociales construido durante los años setenta, y hoy muy degradado, llamado "El Bronx".¹³

La primera parte del artículo se dedica al fracaso de las tentativas de reformas en materia de seguridad interior y al aumento de los abusos policiales luego de la democratización. Este contexto explica la adopción del Plan Nacional de Prevención del Delito

¹⁰Sobre la relación entre democracia, ciudadanía y sectores populares ver Goirand, 2000 y Merklen, 2005.

¹¹Pressman, Wildavsky, 1973; Derthick, 1972.

¹²El nivel municipal es el último escalón del entramado institucional argentino. Las autoridades municipales (ejecutivas y legislativas) son elegidas por sufragio directo. Los intendentes pueden ser reelegidos indefinidamente: no hay límite al número de mandatos. Sus atribuciones y responsabilidades son definidas por los gobiernos provinciales y los gobiernos municipales no tienen competencias para formular políticas públicas. En el terreno de la seguridad interior, no tienen ninguna competencia y varias decisiones confirmaron esta reglamentación, sobre todo a partir de que se impidió que los gobiernos municipales creen fuerzas policiales (Academia Nacional de la Historia, 2001).

¹³Los nombres de los barrios, de las municipalidades, así como de las personas entrevistadas durante la investigación fueron modificados para preservar el anonimato de los lugares y de las personas.

y la convocatoria a los gobiernos municipales. La segunda parte describe cómo los gobiernos municipales se reapropian las medidas de prevención del delito. En definitiva, lo que se propone este artículo es saber si el aumento de la inseguridad transforma la relación del Estado con las clases populares. Veremos que los intereses y las estrategias políticas locales quedan por delante de los objetivos del Plan Nacional de Prevención del Delito. El trabajo de campo llevado a cabo en dos municipalidades muestra cómo una política pública concebida a nivel federal es distorsionada por los gobernantes locales. Ya sea porque los habitantes de los territorios elegidos son juzgados desde un punto de vista moral como “malos vecinos” que no merecen vivir donde viven, ya sea porque los gobernantes locales no tienen interés en invertir recursos en esos barrios. En las dos municipalidades, ellos gestionan los problemas de inseguridad a través del clientelismo y a partir de dejar de lado a los habitantes a los que consideran indeseables.¹⁴ De esa manera, los gobernantes locales malograron el intento del gobierno federal por transformar la manera de intervenir sobre el delito.

La democratización fallida de las instituciones encargadas de la seguridad

La adopción del Plan Nacional de Prevención del Delito aparece luego de varios años de distintos tanteos de reformas en materia de seguridad interior. El contexto de desmilitarización del Estado argentino no permitió una democratización de las fuerzas policiales. Por el contrario, las primeras respuestas frente al aumento de la inseguridad privilegiaron las intervenciones policiales y aumentaron los poderes de los policías, lo cual conllevó una multiplicación de las violencias policíacas. Entre inercia y conservadurismo, el problema de la inseguridad pena por encontrar su lugar en la política nacional.

La difícil reforma de la seguridad interior

Hasta mediados de los años noventa, la inseguridad fue relegada por los actores gubernamentales. Durante el mandato del presidente Alfonsín, la delincuencia juvenil —como problema social— y su prevención —como objeto de política pública— no eran prioridad. En efecto, al salir de la dictadura militar, los gobernantes se enfrentan a otros problemas —la reforma de las fuerzas armadas sobre todo— y se habla poco de delitos. Mucho menos de aquellos cometidos por jóvenes. Hasta principios de los noventa no se habla de inseguridad

¹⁴ Sobre las diferentes maneras de analizar el clientelismo en política, se puede consultar Auyero, 2001. Algunas de las prácticas observadas por nuestra investigación son similares a las que describe esa obra. No obstante, mientras esta última se interesó por las prácticas clientelistas desarrolladas por los políticos peronistas locales, nosotros observamos este tipo de prácticas en las dos municipalidades en las que trabajamos: una que pertenecía al partido peronista y otra al radical, con las divergencias que describiremos más adelante en el artículo.

y la cuestión de las “violencias institucionales” (expresión que refiere a los abusos cometidos por los policías en la prisión, así como a las lógicas de discriminación de la justicia penal) se percibe como una “herencia de la dictadura” que la democratización no arregló (Kessler, 2004). Por lo tanto, no solo las situaciones en la policía y en la justicia penal se agravan sino que esos problemas se vuelven objeto de debates públicos que se radicalizan.

Dos grupos de actores que tienen concepciones opuestas sobre política penal rivalizan para pesar sobre la formulación de las decisiones públicas en esa materia: los militantes de derechos humanos y los jueces garantistas de un lado, los legisladores conservadores y los profesionales de la policía del otro. Sus tomas de posición contribuyen a radicalizar los debates y esta polarización estructura el espacio político hasta hoy (Engueleguele, 2002: 77). La cuestión de los abusos cometidos por los policías, y en las instituciones penales, no constituye una prioridad gubernamental. Las únicas medidas adoptadas por el gobierno de Raúl Alfonsín son muy puntuales, mientras los problemas de fondo no se arreglan y adquieren nueva actualidad en los años noventa y dos mil, con el aumento conjunto de los conflictos sociales, los delitos y las violencias policiales.

El empeoramiento de las violencias policiales

Hay que esperar al mandato de Carlos Menem para que un primer plan —llamado Plan Estratégico de Seguridad— sea adoptado. Este programa busca, en principio, finalizar la reorganización del dominio de la seguridad interior iniciado bajo la presidencia de Raúl Alfonsín y reformar las fuerzas de policía y de seguridad para mejorar su eficacia. La lucha contra el delito es considerada, retomando una frase del presidente Menem, un “asunto de especialistas” y se la deja en manos de los policías, cuyo rol es revalorizado. De 1996 a 1998 explotan conflictos violentos, muchos de los cuales dan lugar a enfrentamientos entre manifestantes, fuerzas policiales y de seguridad. Frente a eso, se asiste a una represión policial cada vez más violenta contra los manifestantes y a su judicialización, tanto en las provincias como en el Gran Buenos Aires.

El gobierno de Carlos Menem fomenta una extensión de los poderes y competencias de la policía, sin pasar por la vía legal, sino lanzando una serie de operaciones policiales, algunas de las cuales se definen y llevan adelante de manera secreta.¹⁵ De hecho, entre 1997 y 1999, paralelamente a su plan estratégico, el gobierno federal lanza una serie de operaciones policiales que tienen como efecto aumentar los poderes de los policías que están en las calles.¹⁶ Estas operaciones son decididas en las sombras entre el gobierno

¹⁵ La Policía Federal y cada policía provincial tienen un reglamento que define sus competencias y poderes. Esos reglamentos no contienen ninguna disposición que busque encuadrar el uso de la fuerza física. Hasta fines de los noventa con la introducción de mecanismos de control, los policías no eran sancionados en caso de uso abusivo de su arma de fuego.

¹⁶ La primera operación llamada “Cerrojo Activo” tuvo lugar en noviembre de 1997, seguida de “Espiral Urba-

y los jefes de las fuerzas policiales y de seguridad y llevadas adelante de forma secreta. Al mismo tiempo, varios parlamentarios de la ciudad presentaron un proyecto de ley que tenía como objetivo limitar las prerrogativas de los policías federales en ese distrito. Se ve entonces una batalla mediática entre parlamentarios y el jefe de la Policía Federal. Esta serie de operaciones policiales fue vivamente criticada por actores políticos progresistas, algunos pertenecientes a la mayoría presidencial y otros a la oposición. Las asociaciones de defensa de los derechos humanos —la CORREPI [Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional] y el CELS [Centro de Estudios Legales y Sociales], sobre todo— denuncian el aumento del número de personas asesinadas por balas de la policía cada año. Según esas fuentes, los casos de “gatillo fácil” aumentan a partir de la segunda mitad de los años noventa y afectan sobre todo a los hombres jóvenes que viven en villas y asentamientos.¹⁷ Pese a eso, durante el segundo mandato de Carlos Menem el jefe de la Policía Federal aumenta su presencia mediática y aparece como un decisor que está a la misma altura que los gobernantes. A partir de 1998 los aumentos del presupuesto de las fuerzas policiales y de seguridad se anuncian sin cesar y el presidente desbloquea fondos por decreto presidencial para reequipar a la Policía Federal y reclutar policías. Al mismo tiempo, presupuestos de otras dependencias se reducen.¹⁸ Así, la política de seguridad del gobierno federal da prioridad al abordaje policial de los problemas de seguridad y refuerza los poderes de los policías en el mismo momento en el que el aumento de las violencias policiales conlleva una puesta en cuestión de sus facultades.¹⁹ El balance de esta política es muy negativo porque, entre 1994 y 1999, el número de delitos y de violencias policiales registrados aumenta. En ese contexto, reformar la policía se impone como una prioridad política a fines de los noventa.²⁰ La principal reforma es llevada a cabo en 1997 en la provincia de Buenos Aires por el gobernador Eduardo Duhalde. Las reformas de las fuerzas policiales tienen un doble objetivo: luchar contra los abusos policiales y mejorar la acción de los policías para bajar la criminalidad. Estas reformas son abandonadas sistemáticamente a mitad de camino, demostrando que es imposible modificar los modos operatorios de los policías vía reformas internas en la institución. Es para sortear estas dificultades que en 2000 el Estado federal decide que los gobiernos municipales intervengan y les confía una nueva misión: la prevención del delito.

no I y II” en la Ciudad y en la provincia de Buenos Aires, y luego de TATU 98 en el norte del país.

¹⁷Ver Correpí, Archivo de casos. *Recopilación de muertes de personas a mano de las fuerzas de seguridad en Argentina* (www.correpi.lahaine.org); CELS/HRW, 1998.

¹⁸ El presidente desbloquea por decreto (1143/1998) 20 millones de pesos —equivalentes a dólares— destinados a reclutar o a reintegrar a policías jubilados y a reequipar a la Policía Federal. *Memorias del estado de la Nación*, 1999, pp. 10 a 13.

¹⁹ Se asiste a una verdadera batalla mediática entre los jefes de la policía mismos, que buscan conservar —o aumentar— sus poderes, y las asociaciones de defensa de los derechos humanos, los jueces y los legisladores que piden, al contrario, una reducción y un marco legal de sus prerrogativas.

²⁰ Hasta principios de 2000 todos los gobernantes consideran que la lucha contra el delito implica la intervención de instituciones penales —la policía y, en menor medida, la justicia— y no de una acción directa del gobierno sobre los autores o las víctimas de los delitos.

La convocatoria a los gobiernos municipales. Una solución por descarte

En 1999 el presidente Fernando de la Rúa, que provenía de la coalición de centroizquierda llamada “Alianza”, lanza el Plan Nacional de Prevención del Delito.²¹ Ese plan, que se mantuvo hasta 2008, propone una nueva aproximación: la prevención “extra-penal” y la adopción de medidas sociales destinadas a jóvenes desfavorecidos. Este abordaje seduce a muchos actores a nivel federal, luego del fracaso de las reformas institucionales de las fuerzas policiales. En varias provincias los jefes y los comisarios de policía tienen una importante influencia sobre ciertos políticos. Una influencia posible gracias a las relaciones de corrupción entre policías y ciertos gobernantes (Saín, 2002; Tiscornia, 2004). Es por eso que el plan prevé la intervención de actores que anteriormente no participaban en las políticas de seguridad: los gobiernos municipales. Para eso, prevé la firma de un convenio entre el gobierno federal y los gobiernos municipales que estipula que los diferentes niveles se repartan los roles de la siguiente manera: el gobierno federal enuncia las grandes líneas estratégicas a seguir; mientras que los gobiernos locales definen las prioridades en la lucha contra el delito, en función de la situación local, y ponen en práctica las medidas.

Desde 2000, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pone en marcha el plan. Después lo hacen las municipalidades de Mendoza y de la provincia de Buenos Aires. Luego de la crisis de 2001 se reformula. Las ambiciones bajan y el plan se confunde con una de sus dimensiones: la prevención social del delito juvenil en los barrios populares. Se crea un programa específico: Comunidades Vulnerables. La puesta en marcha se confía a los gobiernos municipales. El plan permite ver un cambio en la manera de concebir la inseguridad y, sobre todo, los factores o los fenómenos que estimulan el delito. En ese sentido, y como lo señala con justeza el criminólogo argentino Máximo Sozzo, el programa Comunidades Virtuales, y antes el lanzamiento del Plan Nacional de Prevención del Delito, fue una tentativa de “colonizar el campo de la prevención del delito con un lenguaje social” (Sozzo, 2002). La convocatoria a actores locales aparece como una estrategia para encontrar actores dispuestos a intervenir sobre la inseguridad a través de medidas preventivas, pese a que la Constitución de la provincia de Buenos Aires no les da ninguna competencia en ese dominio. El llamado a los gobiernos municipales para gestionar los problemas de inseguridad se inscribe en un movimiento más global de descentralización y de transferencia de funciones que tiene como resultado dar a las municipalidades —un simple nivel administrativo sin poder político— un rol político mayor. Se asiste a una “municipalización” de la acción pública en materia de seguridad. Esta tiene lugar en la práctica de manera informal, ya que la legislación no fue modificada.

²¹ El desarrollo del plan se interrumpe por la crisis económica de 2001 que obliga al presidente a renunciar. Sin embargo, los gobiernos que lo suceden sostienen el plan hasta 2009.

Los gobiernos municipales ante el aumento de los delitos

Mientras el gobierno federal formulaba su plan, ciertos gobiernos municipales adoptaban medidas para luchar contra la delincuencia. El gobierno municipal de San Blas está entre los más comprometidos. El intendente invirtió en la lucha contra el delito a través de medidas diversas: creó una secretaría de “seguridad comunitaria”, reclutó agentes de seguridad locales que apoyan a los policías de la bonaerense (la policía de la provincia de Buenos Aires). El gobierno municipal de 11 de septiembre, por el contrario, busca evitar que el tema se transforme en una cuestión local. Se observa así, de un lado, una sobreinversión sobre las cuestiones de seguridad y, del otro lado, una abstención. ¿Qué interés tienen estos gobiernos municipales en la prevención del delito? En los dos casos los intendentes aceptan aplicar el Plan Nacional de Prevención del Delito, pero le dan poca importancia a hacer prevención en los barrios desfavorecidos. Veremos que si a nivel del Estado federal la cuestión se basa en la convicción de los actores gubernamentales, a nivel local la acción pública está determinada por los intereses y las estrategias electorales de los gobernantes. Al revés de lo que se podría pensar, los intendentes tienen una gran autonomía y un poder de decisión verdadero en su partido. En la provincia de Buenos Aires, los intendentes pueden ser reelegidos indefinidamente. En la mayor parte de las municipalidades los Poderes Ejecutivo y Legislativo pertenecen al mismo partido y el Concejo Deliberante ejerce poco control sobre el Ejecutivo. Les alcanza con asegurar el apoyo de la mayoría de los miembros del Concejo Deliberante municipal para gobernar el partido con total tranquilidad (Chiara, Di Virgilio, 2005; Prévôt Schapira, 1993).

La prevención instrumentalizada

San Blas es uno de los partidos más acomodados de la provincia de Buenos Aires y del país. Tiene cerca de 300 mil habitantes. De ellos, 80% pertenece a la clase media, cerca del 10% a las clases superiores y 10%, según estiman las autoridades municipales, vive en villas o asentamientos.²²

Históricamente ese partido es el lugar de residencia clásico de varias familias tradicionales argentinas. La Caverna está en una de las zonas más opulentas del partido. La villa está vigilada por fuerzas federales desde 2004. La municipalidad decide aplicar, ese mismo año, el programa Comunidades Vulnerables. El objetivo es, al mismo tiempo, vigilar el barrio y reinvertir en él a través de acciones sociales.

²² Entrevista con el director de Infraestructura, Municipalidad de San Blas. En 1991, San Blas era el partido en el que el porcentaje de aquellos que tienen sus necesidades básicas insatisfechas era más bajo de toda la provincia de Buenos Aires: era 8,9% de la población según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

La Caverna es una de las villas más conocidas del país, por varias razones. Es una de las más antiguas. Es también una de las más grandes por el tamaño y por la cantidad de habitantes. Además, es considerada como una de las más peligrosas, si no la más peligrosa. Se formó en la década de 1950. Hoy la villa se extiende 32 ha y tiene más de diez mil habitantes.²³ Las características socio-económicas del partido impactan sobre las relaciones entre sus habitantes y las autoridades políticas locales. Para la municipalidad, la presencia de La Caverna es molesta por varias razones. Por supuesto, la pobreza y la mala reputación de sus habitantes hacen que ellos entiendan que una municipalidad en la que la mayoría de los habitantes pertenece a sectores favorecidos alimenta relaciones conflictivas con la villa y quienes viven ahí. Sin embargo, los conflictos están, en gran parte, ligados a la historia social y política de La Caverna.

El gobierno municipal está a cargo de la Unión Cívica Radical desde la década del cincuenta y el poder se transmitió de padre a hijo. El actual intendente de San Blas se presenta como un radical progresista. Fundó su propio partido político, que existe a la escala municipal y está asociado a la Unión Cívica Radical. Fue elegido por primera vez en 1999 y, desde entonces, ganó todas las elecciones. Antes de él, el intendente de San Blas fue su padre: fue elegido por primera vez en 1958 y desde el restablecimiento de la democracia, en 1983, fue reelecto hasta 1999. Ahora bien, desde la municipalidad consideran a los habitantes de La Caverna como cercanos al peronismo de izquierda. Desde los años cincuenta, diversas formaciones peronistas se instalaron allí. En los años sesenta y setentas, durante la dictadura militar, se instalaron los Montoneros —grupo guerrillero considerado el brazo armado del partido peronista—. Señalada entonces como una cueva para los “subversivos”, La Caverna fue objeto de vigilancia policial permanente durante esos años. Varios de sus habitantes fueron arrestados y desaparecidos. Los opositores políticos eran considerados como criminales antes que como adversarios políticos, lo cual era una forma de deslegitimar y descalificar sus acciones. Hoy, militancia y criminalidad siguen siendo asociados por parte de las autoridades municipales.

Entre mediados de los años noventa y el comienzo de los dos mil —es decir, cuando los conflictos sociales se multiplican en torno al período de la crisis económica de 2001— varios sindicatos y organizaciones piqueteras se instalan en el barrio. La Corriente Clasista y Combativa (CCC) y un segundo sindicato, la Confederación de Trabajadores Argentinos (CTA), se implantaron entre 1996 y 1997. Tres organizaciones piqueteras llegaron entre 1999 y 2004: Barrios de pie, la Federación Tierra y Vivienda (FTV) y el Polo Obrero. Estas organizaciones, que tienen existencia nacional, llegan al barrio por intermedio de personas que ya vivían ahí. En general, la casa de esta persona se usa como sede de la organización en el barrio y es ahí donde desarrollan actividades políticas y acciones sociales.

Por su parte, el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical están en la villa desde hace mucho más tiempo. La Unión Cívica Radical a través de los “promotores” de la muni-

²³ Las villas miserias no son censadas más allá de las investigaciones del INDEC. Tampoco aparecen en los mapas. Los únicos datos con los que se cuenta son una investigación hecha por la municipalidad en 2001 y nuestras observaciones.

cipalidad y del anexo municipal ubicado en una calle que atraviesa la villa. El Partido Justicialista tiene numerosas Unidades Básicas. Al mismo tiempo, varios miembros del justicialismo tienen cargos en el Concejo Municipal de San Blas, donde fueron elegidos. Sin embargo, en este partido, las relaciones entre los radicales y los peronistas son muy conflictivas y repercuten en la relación entre los gobernantes y los habitantes de La Caverna, ya que estos últimos son sospechosos de ser opositores a quienes gobiernan el municipio y de apoyar a los peronistas. La presencia de estas organizaciones de izquierda y extrema izquierda en La Caverna, algunas cercanas al peronismo, es muy mal percibida por las autoridades municipales que sospechan que su objetivo es organizar a los habitantes contra el intendente.

Pese a que San Blas es una comuna adinerada, el gobierno municipal hace muy poco por los barrios desfavorecidos.²⁴ La política social es mucho más modesta que la de otras municipalidades más pobres. La Secretaría de Acción Social se conforma con gestionar algunos programas de lucha contra la pobreza que vienen del gobierno provincial y con redistribuir las ayudas.²⁵ Aunque la población de las villas y asentamientos de San Blas se estima en 30 mil personas, solo tres mil, en todo el partido, perciben el Plan Jefes y Jefas de Hogar; la ayuda social destinada a los jefes de familia sin trabajo. La única ayuda social que brinda la municipalidad consiste en la distribución de bonos intercambiables por productos alimenticios en comercios locales. Un poco menos de once mil habitantes lo reciben. Finalmente, los “promotores” —cerca de 2200 para todo el partido— reciben una ayuda específica. A cambio, son responsables de distribuir las ayudas sociales en los barrios desfavorecidos. Esas ayudas no son solo para los que habitan en barrios informales, porque los hogares de barrios formales con bajos ingresos también las reciben. El gobierno municipal no interviene directamente en las villas y asentamientos. Quienes reciben ayudas distribuidas por la municipalidad deben ir a retirarlas a la Dirección de Desarrollo Social u obtenerlas a través de los “promotores municipales” que viven en su barrio.

Luego de muchos años, el gobierno municipal proclama su voluntad de urbanizar las villas y asentamientos. La transformación de La Caverna en barrio formal fue anunciada múltiples veces desde los años setenta. Varios proyectos de urbanización fueron incluso comenzados por el gobierno federal, en sociedad —a diferentes escalas— con los gobiernos provincial y municipal, pero todos quedaron trabados por batallas judiciales acerca de la propiedad de los terrenos en los que está la villa y luego fueron abandonados por falta de medios o por cambios de gobierno.

²⁴ Como San Blas es un partido muy privilegiado, los ingresos que vienen de tasas e impuestos locales son muy importantes. En la provincia de Buenos Aires el gobierno municipal de San Blas es el que dispone de recursos propios más importantes; 11 de septiembre es el segundo. Datos de la Subsecretaría de Asuntos Municipales e Institucionales, 2000.

²⁵ El gobierno municipal aplica algunos programas de lucha contra la pobreza que provienen del gobierno provincial: el programa Jefes y Jefas de Hogar; que es una ayuda destinada a los desocupados sin recursos económicos; el programa de distribución de alimentos a las personas ancianas Más Vida/Tercera Edad que distribuye bonos alimentarios para personas mayores, Bolsa Mayores de 60; el programa de distribución de leche para las mujeres embarazadas y chicos de menos de cinco años Más Vida; el Programa Adolescentes destinado a crear actividades y talleres para adolescentes.

Entre 2001 y 2004 el gobierno municipal obtuvo la propiedad del terreno en que se encuentra La Caverna. No obstante, en 2004 el gobierno municipal emprende también un vasto proyecto de urbanización de las villas y asentamientos que se encuentran en su territorio. Se trata en realidad de la implementación del plan federal de construcción de viviendas que lanzó el presidente Néstor Kirchner. En la presentación del plan de urbanización, en la página de internet de la Secretaría de Infraestructura, se lee: “Para mejorar la integración urbana y social, y por más seguridad para todos. San Blas será el primer distrito conformado exclusivamente por barrios urbanizados, sin villas”.

El plan federal de 2004, a diferencia de los programas de urbanización hechos en el pasado, confía la puesta en marcha a los gobiernos municipales. El gobierno municipal tiene entonces todas las cartas en la mano para que la urbanización de La Caverna se lleve a cabo. Los responsables municipales ven allí una manera de resolver los problemas de seguridad. Es en ese contexto que, una vez que la urbanización de La Caverna está decidida, se aplica el Programa Comunidades Vulnerables. El gobierno municipal le hizo saber al equipo federal de ese programa que “todo lo que se haga en La Caverna tiene que coordinarse con el proyecto de ‘relocalización consensuada’ que desde el municipio están intentando” (fragmento de la minuta de una reunión entre el equipo federal del plan nacional y los responsables municipales).

¿La transformación de La Caverna en barrio debe mejorar la seguridad?, ¿cómo están asociados el proyecto de urbanización y el programa Comunidades Vulnerables? La puesta en marcha se confía en los gobiernos municipales. Entonces, son ellos los que definen el plan urbanístico: deciden el tipo de vivienda que será construido y toman a cargo su construcción y su asignación.²⁶ Para conseguir financiamiento del gobierno federal, la Municipalidad de San Blas debió entonces presentar un plan urbano (“plan maestro”). El de La Caverna tiene dos componentes. El primero prevé la construcción de viviendas en el lugar en que se encuentra la villa actualmente. El segundo, contempla asignar un crédito a sus habitantes (en teoría a aquellos que lo decidan) para que compren un terreno fuera de San Blas para construir su casa. De hecho estas dos opciones, presentadas como alternativas, permiten al gobierno municipal obligar a ciertas familias a partir —aunque eso nunca sea claramente expresado— bajo el argumento de que el terreno es muy pequeño como para reubicar a todas las familias de La Caverna. En efecto, para relocalizar a todos los hogares el gobierno municipal precisa un terreno muy importante. Sin embargo, no es lo que se busca ya que la municipalidad decidió construir casas individuales en lugar de edificios.

La municipalidad puso en práctica un procedimiento destinado a evaluar a las familias, a definir un orden de prioridades para el acceso a viviendas a medida que se construyan, así como para excluir a ciertas familias. Se priorizaron tres criterios: el primero se basa en las nociones de mérito y virtud (cumplen estos requisitos para el gobierno munic-

²⁶ El gobierno federal atribuye un presupuesto a los gobiernos municipales que definen las modalidades de la urbanización, el tipo de vivienda que se construirá y gestionan su asignación. Desde entonces, los gobiernos municipales disponen de una gran autonomía para poner en práctica ese plan.

ipal aquellos que se muestran como buenos ejemplos de comportamiento: ante los miembros de su familia y, sobre todo, ante sus vecinos) y los otros dos son la solvencia económica y la ausencia de antecedentes penales. Este último criterio establece un vínculo directo con el programa Comunidades Vulnerables, ya que la mayoría de los hombres y mujeres jóvenes que se inscriben tienen antecedentes penales. Los “agentes de prevención” de la municipalidad son los encargados de evaluar si los inscriptos pueden, pese a eso, acceder a la vivienda o no.

A lo largo de una entrevista realizada al secretario de Infraestructura, él explica:

El programa de integración atañe a todas las familias que están en condiciones de integrarse, y que completan los criterios con éxito, como sucede en todo el mundo: aquellos que trabajan o que están inscriptos en algún programa de ayuda social. Se estudia a cada familia, que tiene una grilla de puntaje y se decide si se la acepta o no. Si no es aceptada, se estudia su caso. Y existen otras que son directamente eliminadas. Se dará una solución habitacional en todos los casos, pero la idea es que haya en cada barrio urbanizado familias... [se interrumpe] Que los barrios tengan la misma densidad que los otros, que tengan calles, que las casas sean correctas, que todo esté integrado, como un barrio común y corriente. Todo eso requiere un esfuerzo de la familia. Si tiene un problema similar a estos que te conté, debe ser integrada a un programa: Comunidades Vulnerables. En otros términos, esto requiere la voluntad del individuo de integrarse.

El enfoque de la municipalidad es aceptado por ciertas asociaciones y habitantes de La Caverna y rechazado por otros. Los responsables municipales lograron el apoyo de asociaciones cercanas al gobierno municipal y marginaron a las más críticas. La mayoría de las asociaciones que apoyan a la municipalidad son, en realidad, externas al barrio y representan a sectores adinerados y medios de San Blas. Además de estos actores externos, en La Caverna un cierto número de organizaciones implantadas en la villa también apoya a la municipalidad. Se trata de organizaciones que no fueron creadas por habitantes de La Caverna, sino que emanan de movimientos políticos. Si bien algunas se opusieron al principio, después cambiaron de postura. Se podría decir que su apoyo fue comprado. Para acallar las críticas expresadas por estas organizaciones, la municipalidad ejerció un chantaje: las que apoyan el procedimiento quedan asociadas a la selección de familias, lo cual implica que pueden proponer nombres. De esa manera, durante una reunión de información sobre el proyecto de urbanización a la que asistí, el responsable municipal que conducía el encuentro le dijo a las personas presentes: “Es normal que aquellos que más trabajaron por la comunidad tengan más peso para elegir a las familias”. Por su parte, los habitantes del barrio que participaron de la reunión criticaron que “delincuentes” o personas que se comportan mal y traen problemas a los barrios y a sus habitantes sean ayudados. Dicho de otra manera, la política municipal es apoyada por una parte de los habitantes.

A través del chantaje ejercido alrededor del acceso a las viviendas, los responsables municipales logran obtener sólidos apoyos entre las asociaciones implantadas en la villa. De esta manera, obtuvieron el apoyo de diversas organizaciones piqueteras. Aunque se opusieron al proyecto al principio, luego aceptaron participar en la evaluación de las

familias. Durante las reuniones a las que asisto choca constatar que los representantes de Barrios de Pie y de la Federación Tierra y Vivienda presentes son aquellos que menos defienden a los habitantes de La Caverna: su principal preocupación pareciera ser que los militantes de su asociación accedan a una casa. Podemos suponer que eso les permite, como retorno, atraer a nuevos militantes. En ningún momento critican la acción municipal. La negociación y el chantaje no son los únicos medios empleados por la municipalidad para acallar a los críticos. Los actores asociativos implantados en La Caverna que sostienen una posición crítica o de oposición radical ante la municipalidad fueron empujados para que dejen el barrio.

De esa forma, si el gobierno municipal logra imponer esos criterios y habla de ellos abiertamente es porque se corresponden con la opinión compartida con ciertos habitantes y representantes asociativos. Las características socio-económicas de San Blas hacen de él un partido único en Argentina. No obstante, no es un grupo aislado de la sociedad argentina y de su sistema político. En las relaciones entre habitantes y gobernantes se pueden leer lógicas que aparecen en un nivel más global. El partido se caracteriza por la coexistencia de barrios acomodados, medios e informales y por una fuerte polarización social entre sus habitantes. Esta polarización estimula procesos de rechazo y estigmatización antiguos que la crisis económica y luego el aumento de la inseguridad renuevan y exacerban.

El gobierno municipal de San Blas concentra todos sus esfuerzos en obtener y conservar el apoyo de su electorado tradicional compuesto esencialmente por los habitantes de los barrios privilegiados y medios. Si bien ciertos habitantes de los barrios desfavorecidos también lo apoyan, la mayoría de entre ellos no lo quieren y piensan que “gobierna para los ricos”. Ellos subrayan la ausencia de política social y se sienten más relegados y abandonados porque saben que viven en un partido muy rico. Los habitantes de villas y asentamientos de San Blas, más en particular aquellos de La Caverna, tienen la conciencia de ser percibidos como parias por los otros habitantes y por los gobernantes locales. La política que lleva adelante el gobierno municipal contribuye a las tensiones entre habitantes y a la estigmatización de “los villeros”.

Eso se da en el caso particular de las acciones destinadas a luchar contra la inseguridad. Sobre ese tema el gobierno municipal decidió hacer su caballo de batalla en detrimento de los habitantes de La Caverna, a los que se señala como los responsables de todos los problemas de seguridad. En ese contexto, la prevención del delito sirve de vitrina para un gobierno municipal que, aunque se presente como parte del radicalismo progresista, no hace nada a nivel socio-económico para luchar contra las desigualdades mientras que, a nivel de seguridad, da prioridad a la exclusión de los habitantes a los que considera indeseables.

Estos dos problemas sociales, la pobreza y la delincuencia, son finalmente abordados de la misma manera. La inseguridad les permite a los gobernantes poner en práctica una política de poblamiento destinada a cazar a los habitantes considerados indeseables. Si las personas sospechosas de estar implicadas en actividades ilícitas son las primeras apuntadas, las personas sin recursos también lo son. Aquí la lucha contra la delincuencia se confunde con la lucha contra los delincuentes: algunas familias quedan identificadas

como las responsables de la inseguridad. Para esto se recurre a prácticas irregulares, incluso ilícitas: se apoyan prácticas violentas desde dentro de la policía, y se pasa por alto el derecho a la vivienda. Finalmente, esta manera de hacer política genera conflictos y divisiones, ya que tanto habitantes como organizaciones son puestos en competencia para acceder a nuevas viviendas, mientras se fomenta que evalúen a sus vecinos y señalen a los individuos que consideran delincuentes o antisociales. Esta política de exclusión estimula relaciones sociales que se sostienen, ellas también, sobre una lógica de exclusión.

La prevención marginalizada

En el partido de 11 de septiembre, el programa Comunidades Vulnerables se aplica en el barrio La Legión a través de la Dirección de Infancia municipal. El contexto político es muy distinto del de San Blas, lo que no impide que existan entre ellos numerosos puntos en común. La Legión no es una villa. Es un barrio de complejos habitacionales. También es objeto de vigilancia por las fuerzas de seguridad federales desde 2004, momento en que el programa comenzó a aplicarse.

11 de septiembre es un partido popular del Gran Buenos Aires. El gobierno municipal está a cargo del partido peronista. ¿Cómo influyen las características del barrio, del partido, del gobierno municipal y de la dirección que aplica el programa sobre su puesta en práctica? ¿Cuáles fueron las motivaciones para adoptar el programa?, ¿cómo es percibido?, ¿qué importancia se le da a los problemas de delincuencia juvenil y a su prevención? Como sucede en San Blas, el programa es llevado a cabo más por interés estratégico que por convicción. Sin embargo, pese a ciertas lógicas convergentes, se observa una gran disparidad en las prácticas entre una y otra municipalidad.

El partido de 11 de septiembre pertenece al primer cordón del Gran Buenos Aires y cuenta hoy con un poco más de 340 mil habitantes.²⁷ Se fue poblando a medida que avanzaba la construcción de vías de ferrocarril que unían las provincias del norte y del oeste con la Capital. Gracias a la industrialización, su urbanización se aceleró a principios de los años setenta, con la aparición de varios centros urbanos y de barrios obreros urbanizados muy modestos. A su lado, se formaron numerosos asentamientos y villas que subsisten hasta hoy. Agreguemos que allí se instalaron tres grandes bases militares y que el partido es asociado con frecuencia a su presencia.²⁸

La manera en que se fue poblando a lo largo de décadas explica sus características socio-económicas, porque una parte importante de sus habitantes son ex trabajadores de los ferrocarriles y de fábricas que la desindustrialización llevó a la desocupación.

²⁷ Censo Indec 2001 y 2010: <http://www.indec.gov.ar/>

²⁸ Muchas personas piensan que el partido está habitado sobre todo por militares y que "El Bronx" mismo fue construido para hospedar a militares y sus familias, lo que no se comprobó durante nuestra investigación. Varias veces los niveles de violencia y la circulación de armas de fuego se atribuyen a la presencia de militares: rumores imposibles de comprobar.

Globalmente, se trata de un partido popular en el que conviven los antiguos barrios obreros hoy pauperizados y barrios informales. Los centros urbanos de cada localidad están compuestos de barrios de clase media y otros pauperizados. El 1 de septiembre es un partido popular gestionado por el partido peronista desde que se recortó como unidad administrativa y territorial en los años cincuenta.

El barrio La Legión, más conocido como “El Bronx”, data de la década del setenta.²⁹ Está entre los complejos habitacionales que se construyeron en Argentina entre los años sesenta y setenta. Luego fueron abandonados y esos barrios están hoy, en todos los casos, muy degradados. “El Bronx” fue realizado y poblado en varias etapas, ya que su construcción se dio en un período de inestabilidad política. Su aparición fue en el marco del llamado Plan de Erradicación de Villas de Emergencia, adoptado a principios de la década del setenta por un gobierno militar conservador, destinado a reubicar a los habitantes de distintas villas.³⁰

La construcción se termina durante la tercera presidencia de Juan Perón, y es entonces cuando sus habitantes se instalan allí. Nuevos inmuebles son construidos con prisa durante la dictadura en 1976 cuando, para recibir a la Copa Mundial de Fútbol que tendría lugar en 1978, el gobierno militar desplaza de manera forzada a los habitantes de varias villas miserias de la Ciudad de Buenos Aires. Hoy el barrio cuenta con 26 manzanas compuestas de 48 torres de una decena de pisos y de inmuebles de tres pisos. Una villa miseria se formó al interior del barrio sobre un terreno que estaba desocupado.

“El Bronx”, a diferencia de La Caverna, es un barrio formal. Las viviendas fueron construidas con materiales duros. Tiene existencia legal. Cuenta con instituciones estatales y dispone de servicios públicos (escuelas, centros de salud, guarderías, comisarías, un centro deportivo y una delegación de barrio). Sin embargo, las asociaciones son pocas (tres “clubes” organizan actividades deportivas en el barrio y existen algunos comedores) y ningún movimiento político tiene local en el barrio. Aunque dispone de servicios urbanos, la infraestructura de estos servicios (agua, electricidad, gas), así como las instalaciones internas de los inmuebles —puertas de entrada, ascensores, cajas de las escaleras, buzones—, nunca tuvieron mantenimiento. El barrio en su totalidad —los edificios, las calles, las plazas, etcétera— está en ruinas. De hecho, una vez construido, el barrio fue abandonado por los poderes públicos y se puede comparar su situación con la de las villas en dos puntos: en primer lugar, en el acceso real y la calidad de los servicios urbanos; en segundo lugar a partir de la situación legal de los habitantes, ya que la mayoría no posee ningún título de propiedad de su vivienda.

²⁹ Los datos de los que disponemos para este barrio vienen de: una investigación socio-económica hecha por pedido del gobierno de la provincia de Buenos Aires en 2006-2007, de nuestras propias observaciones y de entrevistas realizadas con responsables y empleados del gobierno municipal, agentes de prevención municipal y mujeres y hombres jóvenes inscriptos en el programa Comunidades Vulnerables, así como también de una investigación de campo colectiva —realizada entre 2006 y 2009— dirigida por Gabriel Kessler y Pablo Semán. Esta investigación combina observaciones etnográficas y entrevistas con habitantes del barrio. Agradecemos a Kessler y Semán por habernos asociado a los trabajos del equipo de campo y por permitarnos utilizar ciertos datos que surgen de esa investigación.

³⁰ Plan de Erradicación de Villas de Emergencia, Ley Nacional 17605, presidencia del general Onganía.

La inexistencia de títulos de propiedad y la no regularización de esta situación, marcan una desatención que se expresó desde el comienzo. Estaba previsto que los habitantes compraran sus viviendas reembolsando un crédito durante varios años, pero solo una parte de los habitantes se transformó efectivamente en propietaria. Según una investigación socio-económica hecha por el gobierno de la provincia de Buenos Aires en 2007, la mitad de los habitantes declara ser propietario de su vivienda, pero sólo el 15% cuenta con título de propiedad. Además, parecería que desde el principio las viviendas fueron ocupadas de manera ilegal y algunos residentes desalojados a la fuerza. También es comparable a un barrio informal desde el punto de vista de su población. Sus habitantes son, en su mayoría, personas que vienen de villas y una parte de la población del barrio presenta características socio-económicas similares a los habitantes de ellas.

Los residentes del barrio nunca fueron censados exhaustivamente. Los datos sobre la población del barrio y su composición son incompletos. Contamos de todas formas con resultados de una investigación socio-económica hecha por el gobierno de la provincia de Buenos Aires en 2006-2007.³¹ Fueron encuestadas 3258 personas, lo que representa 235 casas. Se estima que entre 40 y 90 mil personas residen ahí hoy. El barrio estaba previsto para cerca de 20 mil habitantes y al inicio se construyeron 3360 viviendas. Si se toman todos los inmuebles, en la villa hoy habría entre 4000 y 5500 viviendas. Aunque no hay datos precisos, estas estimaciones testimonian que el barrio se densificó a lo largo de los años y que la población que reside en él supera largamente la prevista al principio. Pese a eso, la mayoría de las casas tienen entre dos y cuatro personas y la sobrepoblación de las viviendas —muy frecuente en las villas y los asentamientos— es baja.

“El Bronx” está en una zona muy modesta del partido. Está rodeado de barrios pauperizados y de villas. Como los barrios que lo rodean, está entre los más densamente poblados del partido ya que, aunque está relativamente alejado del principal centro de I I de septiembre, está próximo a la capital. Dos líneas de colectivo pasan cerca y una de ellas vincula I I de septiembre con la Ciudad de Buenos Aires. “El Bronx” es el único complejo habitacional del partido. Frecuentemente se lo compara con La Caverna para saber cuál de los dos es el más peligroso. Ubicado a las puertas de la Ciudad, el barrio es sistemáticamente presentado en los medios como “un nido de delincuentes” y un punto de confluencia del tráfico de drogas entre el Conurbano y la CABA. En las representaciones mediáticas, sociales y políticas, encarna el fracaso de los complejos habitacionales en la Argentina.³²

Todo esto hace que, como vimos para el caso de La Caverna y el partido de San Blas, “El Bronx” y sus habitantes sean casi sistemáticamente mencionados —por no decir acusados— cuando se comete un delito en el partido I I de septiembre. También sucede lo mismo cuando hay un delito en un partido vecino o en la Capital. Aun en

³¹ Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, Sociedad Central de Arquitectos, http://www.publicacionessca.net/rehabitar/II/index.php?option=com_content&view=article&id=111&Itemid=101

³² Ver, por ejemplo, el artículo publicado en Clarín el 6 de enero de 2006. “Inseguridad: recorrido en un área ‘pesada’ de C., a metros de la Capital”.

partidos relativamente alejados. El barrio tiene la reputación, sobre todo, de ser un lugar de venta de drogas.

Cuando se está allí, la existencia del delito es visible: no pasa un día sin que se escuchen tiroteos, a punto tal que uno termina por habituarse y deja de prestarle atención. Las historias en las que mujeres y hombres jóvenes del barrio mueren en medio de un tiroteo, sea con otros jóvenes —por un ajuste de cuentas—, o con la policía, son casi comunes y corrientes. Los residentes a los que se contactó durante la investigación cuentan que todas las semanas un joven del barrio es asesinado por las balas. Los tiroteos suelen ocurrir en una calle y en presencia de otros habitantes, a veces en pleno día. Se ven impactos de bala en numerosos lugares. Los vitrales de la parroquia, que está sobre una calle que atraviesa el barrio, están agujereados por balas. Aunque estas historias son las que consiguen mayor atención, en los medios sobre todo, no hay solo “grandes” delitos —la droga y los tiroteos—, también hay delitos menos graves: vandalismo, conflictos entre vecinos, violencia cotidiana. Estos hechos parecen desorganizar la vida de los residentes más que la existencia de un crimen más organizado y de “bandas”. La mayoría de los problemas, conflictos y actos de violencia están ligados a las condiciones de vida en el barrio. Como lo revelan las entrevistas realizadas con sus habitantes, la degradación y la ausencia de títulos de propiedad están en el origen de los conflictos permanentes, a veces violentos, entre vecinos. Más que el delito, la desorganización es una fuente de violencia cotidiana, sufrida por todos los habitantes y poco previsible.

Aunque es un barrio formal, su historia y la vida ahí dentro lo asimilan a uno informal. Puede compararse a las villas en otro punto: en el desinterés de las autoridades políticas: federales, provinciales y municipales. El deterioro de los edificios testimonia que los gobernantes abandonaron el barrio. Desde el inicio: fueron construidos con materiales de mala calidad y, en 2000, seis torres fueron destruidas porque amenazaban derrumbarse. Parece que la inseguridad es la única dimensión que suscita la adopción de medidas concretas de parte del gobierno municipal, incluso aunque se trate de medidas puntuales o de “maquillajes” engañosos. De esa forma, el intendente crea, en 1998, una Secretaría Municipal de Seguridad. Según su secretario, a quien se entrevistó, esta nace para hacer frente al aumento del delito y a los problemas de seguridad, pero pareciera que fue puesta en marcha sobre todo para responder a las presiones de parte de los habitantes de 11 de septiembre. Más en particular de los habitantes del Bronx, que se quejaban de los abusos cometidos por los policías. Ninguna de las denuncias que se presentaron tuvo resultados. Se puede suponer que la creación de esta Secretaría es una forma de responder al descontento de los residentes, así como también de controlarlo. En 11 de septiembre la acción pública se confunde con propaganda política en beneficio del intendente. El partido 11 de septiembre, de creación reciente porque ve la luz en la década de los años cincuenta, es gestionado por el partido peronista. Su intendente actual fue elegido por primera vez en 1991, y desde entonces fue reelegido (1995, 1999, 2003, 2007). Obrero devenido sindicalista y militante del partido peronista, fue elegido diputado para el Congreso Nacional en 1987 antes de ser intendente. Es cercano a Eduardo Duhalde. De hecho, el futuro intendente entró en política bajo su protección, cuando era gobernador de la provincia de Buenos Aires. Luego, una vez que Eduardo

Duhalde terminó sus dos mandatos a la cabeza de la provincia y perdió peso en la vida política argentina, el intendente apoyó al presidente Néstor Kirchner; que se había vuelto rival de Duhalde.

Mientras que en San Blas el gobierno municipal tenía como prioridad contentar a sus electores y consolidar su base ante un electorado ya propio, en 11 de septiembre pareciera que el intendente busca constantemente sumar nuevos apoyos.³³ Ambos, que provienen de partidos políticos diferentes, tienen preocupaciones comunes: buscan “neutralizar” a sus opositores políticos y desconfían de los habitantes de los barrios desfavorecidos. Todo parece indicar que éstos son percibidos como opositores políticos potenciales, o “subversivos”. Pero los medios que utilizan divergen: en San Blas el gobierno municipal intenta manejar la participación política tomando medidas para regular las cuestiones urbanas y de seguridad; en 11 de septiembre el intendente no compromete ninguna acción e intenta retener el control sobre su partido fidelizando a los militantes locales del partido peronista. Para eso, busca extender su influencia sobre las organizaciones sociales y militantes más que sobre los habitantes. Desde ahí, aunque los residentes del Bronx parecen abandonados a su suerte, el barrio parece, al contrario, sumido en un estrecho control político.

La historia y la situación del Bronx ilustran la ausencia de medidas adoptadas para mejorar la suerte de los habitantes y responder a sus demandas y el estrecho control político al que están sometidos los barrios. De esa manera, en el Bronx se anunciaron mejoras urbanas varias veces. En 2000, la demolición de las torres debía venir acompañada de un proyecto más ambicioso de renovación del barrio —que incluía la apertura de varias calles, la construcción de plazas, la colocación de faroles—. El proyecto nunca se llevó a cabo.³⁴ Una sola intervención estuvo a cargo del gobierno municipal: la pared de una de las plazas del barrio fue repintada por la Dirección de la Juventud municipal en 2006, en el marco del Programa de Saneamiento Urbano para la Expresión Artística. Durante una entrevista, el responsable de este programa nos explica que para la municipalidad las acciones llevadas adelante son “propaganda política implícita” y que, de hecho, “todo tiene como fin la propaganda porque viene de la municipalidad”. De esa forma, para los responsables municipales la superposición entre actividad militante y gestión pública no es una confusión. Ellos consideran que va de suyo que un intendente gobierna para los militantes de su partido.

Toda la acción municipal parece responder a una lógica de alianzas con autoridades federales y provinciales y de movilización política para conseguir apoyos de la población o de ciertos individuos influyentes al nivel del barrio, de una localidad o incluso de una organización. El intendente gestiona su municipalidad y los medios de los que dispone su gobierno de manera muy “personalizada”. Recibe personalmente, todas las mañanas

³³ Se puede plantear la hipótesis de que esta diferencia se debe a las numerosas divisiones entre corrientes del Partido Justicialista y a la incertidumbre que sigue al retiro de la vida política de Carlos Menem y a la pérdida de influencia de Eduardo Duhalde.

³⁴ Este proyecto, que no es el primero, se anuncia en la prensa. Ver por ejemplo *La Nación*, sábado 4 de abril de 2009: «Censo para escriturar en [el Bronx]»

y en su oficina, a sus ciudadanos. Luego, los orienta hacia las direcciones a las que deben ir en función de sus demandas. Cuando no puede recibirlos, delega en su secretario. El intendente aparece así como un benefactor que da ayudas sociales o materiales, que provienen de hecho del gobierno federal o provincial y a las que las personas acceden en teoría porque responden a condiciones definidas.

El gobierno municipal tiene poca presencia en los barrios. Interviene en “El Bronx” a través de las “manzaneras”, mujeres que viven en los barrios desfavorecidos y que son las encargadas de redistribuir los bienes de primera necesidad que provienen del gobierno provincial y están destinados a los niños pequeños y a las madres de familia.³⁵ En “El Bronx”, juegan un rol muy importante. Apoyan con fervor al intendente. Se las ve en las manifestaciones públicas. Estuvieron incluso presentes cuando se destruyeron las torres en 2000 para mostrar su apoyo a la medida. Su función es mediar entre el gobierno provincial y los habitantes de los barrios desfavorecidos, a los que se supone que representan. En 11 de septiembre, son también —sino principalmente— militantes que apoyan al intendente: ayuda social, vida política local y militancia se confunden. Por su parte, los residentes del Bronx las ven más como espías del intendente que como habitantes del barrio y desconfían de ellas. Como en San Blas con los promotores, cuentan que las manzaneras redistribuyen las ayudas que reciben a las personas que conocen. Frecuentemente residentes que, como ellas, apoyan al intendente y participan en movilizaciones organizadas por él (marchas, manifestaciones públicas, actos electorales, etcétera).

Más allá de las manzaneras, presentes en los barrios, un cierto número de ayudas atribuidas por el gobierno provincial y municipal son redistribuidas a través de una fundación caritativa creada por la mujer del intendente. Para conseguir ayudas, los ciudadanos de 11 de septiembre deben hablar con las manzaneras, con el intendente y su secretario o con la fundación de la mujer del intendente. Los recursos del Estado son, así, redistribuidos según criterios definidos por el gobierno municipal. De ahí resulta una fuerte personalización de la ayuda social. Toda la acción municipal en 11 de septiembre responde a una lógica de apropiación personal de los programas y de las instituciones. Se puede mencionar también que la acción pública se caracteriza por la falta de transparencia, que ilustra las dificultades que nosotros mismos encontramos para obtener informaciones y realizar entrevistas con los responsables. Esta forma de gestión municipal tiene como efecto crear rivalidades entre secretarios y directores. Todos los directores y secretarios son militantes peronistas locales o ex sindicalistas. Más que trabajar juntos, sus direcciones —y ellos mismos— están en competencia y cada uno trata de conseguir una parte del presupuesto municipal. Las diferencias de medios materiales y de peso

³⁵ Las “manzaneras” fueron creadas en los años noventa en el marco del programa Más Vida, encabezado por la esposa del gobernador Eduardo Duhalde. Se mantuvo desde entonces. Presentes en todos los barrios populares, se volvieron una figura de anclaje del peronismo en los barrios de la provincia de Buenos Aires (Dallorso, 2007). Al lado de las manzaneras se encuentra una segunda figura tradicional del peronismo: los punteros. Manzaneras y punteros están presentes en “El Bronx”, así como en todos los barrios de la provincia.

entre las direcciones son notorias.³⁶ No hay ninguna solidaridad entre las direcciones municipales y no trabajan juntas. Eso perjudica los programas puestos en marcha y a las personas que deberían beneficiarse de ellos.

Como sucede con las acciones destinadas a mejorar el bienestar de los habitantes de los barrios desfavorecidos en general, y del Bronx en particular, el intendente de I I de septiembre le da poca importancia al programa Comunidades Vulnerables. Su aplicación en El Bronx suscita incluso numerosas resistencias dentro del gobierno municipal, en función de la población a la que se dirige: llevar adelante acciones sociales y educativas para jóvenes “desviados” es muy criticado. El programa funciona con muy pocos medios y depende, exclusivamente, de una Dirección marginalizada: la de la Infancia, la Adolescencia y la Familia. Si no lo hubiera aceptado, ninguna otra dependencia municipal lo hubiera adoptado. Prevenir la delincuencia responde, por una parte, a una cuestión militante y vocacional de los responsables de esa dirección. Por otra parte, a una estrategia: es un medio para la dirección de Infancia tener una actividad suplementaria a menor costo, ya que no invierte ni recursos humanos ni materiales.

La Dirección de Infancia está marginada dentro del gobierno municipal. Existe porque todos los gobiernos municipales tienen una dirección dedicada a la cuestión de la infancia. Es de hecho una obligación legal en la provincia de Buenos Aires desde que en 2005 se votó una nueva ley de protección de los menores.³⁷ Como el resto de la acción pública en I I de septiembre, su funcionamiento está sometido a la lógica de personalización y de apropiación privada. Esta dirección parece haber sido creada por su directora, que la dirigió durante más de quince años como si le perteneciera. Ella consiguió el apoyo del intendente, que le da una gran autonomía pero se interesa poco por sus actividades. Esta Dirección está, entonces, marginada. No tiene presupuesto propio. Las actividades y los profesionales son financiados a través de programas que vienen o del gobierno provincial o del federal. Tampoco está en el edificio principal de la municipalidad: ocupa un antiguo “conventillo”, exiguo y muy deteriorado, en una casa pauperizada y derruida del centro de la Ciudad, sobre una calle que está detrás de la estación de tren. Sus condiciones materiales contrastan fuertemente con las de otras direcciones. Por ejemplo, la Dirección de la Juventud, que tiene locales nuevos en el edificio principal de la municipalidad.

La acción pública en I I de septiembre se dirige a la obtención de apoyos desde “arriba” —es decir, de los gobiernos federal y provincial— y desde “abajo” —de organizaciones militantes locales y de los barrios—.

Sin hacer acusaciones de las que no podemos demostrar su veracidad, algunas frases y ciertas prácticas observadas sugieren que los actores políticos locales echan mano a prácticas irregulares, que en algunos casos infringen la ley. Si hablamos de estos aspectos

³⁶ De esta manera, el contraste entre las Direcciones de Infancia y de Juventud es sorprendente. Los locales de la última se encuentran en el edificio principal de la municipalidad. Se entra por un gran salón abierto donde se encuentran varias oficinas, seguida por un gran salón con una oficina, muchas computadoras, una impresora. Los locales son nuevos, limpios. La Dirección de Infancia está en un edificio aparte, en ruinas, sin material de oficina.

³⁷ Ley 26061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

de la política municipal es porque tienen efectos concretos sobre la manera en que el programa Comunidades Vulnerables se aplica. Aquí la acción pública va en contra de los habitantes de los barrios desfavorecidos que, sin embargo, son mayoritarios en este partido y cuyas necesidades e intereses no son tenidos en cuenta.

El gobierno municipal de San Blas también destinaba todos sus esfuerzos y medios para asegurar el poder del intendente, pero para eso tomaba en cuenta los intereses de su electorado, esencialmente compuesto por los residentes privilegiados de San Blas. Eso lo obligaba a tomar medidas concretas para responder a las demandas de esos habitantes en detrimento de los más desfavorecidos. En 11 de septiembre parece que las acciones públicas no están dirigidas hacia los electores, sino hacia los militantes. Las demandas de los habitantes de 11 de septiembre y los problemas de la sociedad son ignorados. El gobierno municipal no toma ninguna medida que permita actuar sobre la delincuencia juvenil, así como tampoco lo hace sobre los numerosos problemas sociales a los que se enfrentan los habitantes de los barrios populares, ya sea en cuestiones de pobreza o vivienda. Además, esta manera de hacer política, contribuye a la desorganización y al borramiento de fronteras entre lo legal y lo ilegal. La escasez de ayudas sociales, la manera en que son distribuidas, la personalización y la lógica de acaparamiento de los bienes públicos ponen a los habitantes en competencia y crean conflictos. Esta puesta en competencia estimula procesos de rechazo y de puesta de distancia. Se comprende entonces que los jóvenes marginales del Bronx sean percibidos como parias y que toda política que sea destinada a ellos sea mal vista. Dar derechos y ayudas a “delincuentes” es percibido como injusto cuando aquellos de los ciudadanos a los que se considera honestos son ultrajados.

Conclusiones

La convocatoria a los gobiernos municipales reveló ser un problema antes que una solución. Esto se explica en parte por el poco interés que tuvieron los intendentes por la lucha contra el delito. El Estado federal abandonó los barrios desfavorecidos. Ya no puede intervenir directamente en ellos sin pasar antes o por las asociaciones o por los gobernantes municipales. Por su parte, con la excepción de San Blas —municipalidad especialmente privilegiada del Gran Buenos Aires—, los gobiernos municipales tienen pocos medios materiales y humanos. Además, los gobernantes y los responsables políticos municipales tienen otras prioridades y les interesa poco la delincuencia, salvo cuando los problemas de inseguridad —la delincuencia de los jóvenes en los barrios, las incivildades, los abusos policiales— pueden hacerles perder las elecciones. Esto es lo que surge de la investigación realizada en las dos municipalidades del Conurbano Bonaerense en las que se encuentran La Caverna y el Bronx.

Los gobiernos municipales de San Blas y 11 de septiembre tratan esta cuestión bajo la presión del gobierno federal y de los habitantes, a los que tienen más cerca. Esta proximidad los vuelve más permeables a sus demandas. Ahora bien, lo vimos en San Blas y en 11 de septiembre, no todos los habitantes tienen las mismas posibilidades de hacerse

escuchar. Los gobernantes orientan sus acciones en función de las demandas de los habitantes que los apoyan activamente: miembros de asociaciones provenientes de sectores acomodados en San Blas, militantes de organizaciones partidarias, de las que viene el intendente, en 11 de septiembre. En los barrios populares, solo los “promotores” y los “punteros” municipales hacen escuchar su voz, mientras que los residentes más pobres y los militantes que se oponen abiertamente a la política municipal son excluidos de los dispositivos y de las ayudas, cuando no son criminalizados.

Estas constataciones plantean numerosos interrogantes. ¿A quién, dentro del Estado, confiar la puesta en práctica de una política gubernamental, no penal, de prevención del delito? Estas cuestiones fueron objeto de numerosos desarrollos teóricos y de reformas en los países europeos. En Francia, trabajos subrayaron la reapropiación de políticas de seguridad por parte de los intendentes, dando lugar, en ciertos casos, a su instrumentalización (Le Goff, 2005: 415-444). La puesta en marcha de policías municipales conlleva problemáticas del mismo orden (Malochet, 2006). En Argentina, los gobernantes municipales se reapropian también de las medidas en función de sus prioridades. A eso se suma otro problema, de naturaleza diferente: en las dos municipalidades, los responsables utilizaban prácticas contrarias a la ley e incluso atentatorias a los derechos y las libertades de los habitantes de los barrios desfavorecidos. Las lógicas clientelistas van de la mano con lógicas de exclusión y traducen lo difícil que resulta que los gobernantes locales reconozcan a los habitantes de los barrios desfavorecidos como ciudadanos. Es decir, como sujetos con derechos políticos.

Bibliografía

- Academia Nacional de la Historia (2001): *Nueva historia de la Nación Argentina. La Argentina del Siglo XX*, Tomo VIII, Planeta, Buenos Aires.
- Auyero, Javier (2001): *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*, Cuadernos Argentinos, Manantial, Buenos Aires.
- Binder, A. (2006): *Judicial reform in Latin america*, Informe del Cejas, Buenos Aires.
- Body-Gendrot, S., Duprez, D. (2001) : «Les politiques de sécurité et de prévention dans les années 1990 en France. Les villes en France et la sécurité», *Déviance et Société*, n° 4, París.
- Cels/Human Rights Watch (1998), *La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina*, Eudeba, Buenos Aires.
- Chiara, M., Di Virgilio, M. (2005): *Gestión Social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*, UNGS-Prometeo libros, Buenos Aires.
- Dallorso, N. (2007): “La percepción de las relaciones clientelares a partir del Plan Más Vida”, VII Jornadas de Sociología de la UBA, “Pasado, presente y futuro de la sociología”, Buenos Aires.
- Derthick, M. (1972): *New Towns In-Town: why a federal program failed*, Urban Institute, Michigan University.

- Dworkin, R. (1977): *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, Cambridge Mass.
- Edelman, M. (1991) : *Pièces et règles du jeu politique*, Editions du Seuil, Paris.
- Engueleguele, S. (2002) : «Création de la loi pénale et analyse des politiques publiques», en Mucchielli, L., Robert, P. (2002), *Crime et sécurité. L'état des savoirs*, Editions La Découverte, Série l'état des savoirs, Paris.
- Goirand, C. (2000) : *La politique des favelas*, Karthala, París.
- Hebberecht, P., Sack, F. (1997) : *La prévention de la délinquance en Europe. Nouvelles stratégies*, Ed. L'Harmattan, col., «Logiques Sociales», París.
- Kessler, G. (2004) : *Sociología del delito amateur*, Paidós - Tramas Sociales, Buenos Aires.
- _____ (2011): *El sentimiento de inseguridad*, Editorial Siglo XXI.
- Le Goff, T. (2005): «L'insécurité `saisie´ par les maires: un enjeu de politiques municipales», *Revue française de science politique*, n° 53, 3, pp. 415-444.
- Malochet, V. (2006): «Les polices municipales: polices des villes ou polices des maires?», *Les Cahiers de la Sécurité*, «Villes en sécurité, sécurité en ville», n° 61, segundo trimestre.
- Méndez, J., O'Donnell G., Pinheiro P. (1999): [*The \(Un\)Rule of law and the underprivileged in Latin America*](#), University of Notre Dame press, Notre Dame, Indiana.
- Merklen, D. (2005): *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática*, Editorial Gorla, Buenos Aires.
- Muller, P. (2013) : *Les politiques publiques*, éditions Que sais-je?, PUF, París.
- Pressman, J.L.; Wildavsky, A. (1973): *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; or, Why it's Amazing that Federal Programs Work at All*, University of California Press.
- Prévôt Schapira, M.F. (1993): "La consolidación municipal en el Gran Buenos Aires: tensiones y ambigüedades", *Estudios Sociológicos del Colegio de México*. Vol XI, n° 33, sept-dic, México.
- Saín, M. (2002): *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Fondo de Cultura Económica, Serie Breve, Buenos Aires.
- Sozzo, M. (2002): *¿Prevenir el Delito Más Allá de la Pena? Evaluando el Plan Nacional de Prevención del Delito*, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Buenos Aires.
- Tiscornia, S. (2004): "Seguridad ciudadana y policía en Argentina. Entre el imperio del estado de policía y los límites del derecho", *Revista Nueva Sociedad*, N° 191 Mayo-Junio, Venezuela.
- Touraine, A. (1994): *Qu'est-ce que la démocratie ?*, éditions Fayard, París.